

*Н. А. Школяр**Российский университет дружбы народов*

ПОЛИТИКА ОДО: ПОСТАВНОВКА ВОПРОСОВ И ПОИСК РЕШЕНИЙ

С каждым годом развитие открытого дистанционного обучения (ОДО) в Российской Федерации, как и в других странах, набирает обороты. Все меньше становится препятствий для студентов открыто получать образование с помощью новых информационных технологий передачи знаний, подготовленных на основе современных методик. Все больше преподавателей осознают необходимость включаться в работу по развитию этой технологии обучения. Все меньше сопротивления встречается на пути ее продвижения. Все больше образовательных негосударственных учреждений и классических университетов формируют подразделения по развитию неприсутственных форм обучения.

Динамизм этого процесса в значительной степени зависит от темпов развития информационных технологий и средств телекоммуникаций, однако, определяющим, на наш взгляд, является роль политических решений по развитию ОДО на различных уровнях: государственном (министерство образования, управления образования субъектов федерации), корпоративном (руководства университетов и предприятий), международном (фонды и программы, финансирующие ОДО, организации, распространяющие «ноу-хау» в этой области). Дефицит государственных и корпоративных ресурсов в Российской Федерации, обусловленный переходным периодом, чаще всего является ограничителем формирования и реализации адекватной потребностям политики ОДО.

Источники покрытия дефицита ресурсов участники процесса развития ОДО чаще всего находят в международных программах помощи. Программа Европейского Союза Tacis в настоящее время осуществляет один из таких европейских проектов, который активно ведет работу по развитию региональных ресурсов ОДО. Это проект DELPHI, миссия которого направлена на поддержание инициатив Министерства образования РФ по расширению доступа к получению образования в области менеджмента и экономики посредством развития системы открытого и дистанционного обучения. География активности четверто-

го компонента проекта, т.е. компонента по развитию ОДО представлена схемой 1.

Менеджмент этого компонента вскрыл целый комплекс проблем развития системы ОДО в РФ и, в тоже время, помимо выполнения технического задания, стимулировал ряд инициатив институционального характера (создание региональных ресурсных центров ОДО, формирование сетевого консорциума). Реализация этих инициатив, как и исполнение самого проекта, оказалось непростой задачей, в первую очередь связанной с принятием политических решений различного уровня. Практическая работа в данной области показала, что для развития элементов системы ОДО первоочередными являются не технические или методологические, и даже не финансовые проблемы, а задачи политического характера, то есть связанные с принятием своевременных решений по данным вопросам.

Разработка политики

В последней четверти ушедшего столетия во многих развитых странах стали появляться образовательные учреждения с новым видом обучения: «открытые и дистанционные университеты». На сегодняшний день существуют несколько сот учебных заведений, которые предлагают различные программы, называя их открытым или дистанционным обучением. Однако в большинстве своем они отличаются друг от друга, так как имеют свои особенности, отражающие ту или иную государственную, региональную или корпоративную политику ОДО. Даже если политика того или иного институционального уровня в отношении этой технологии обучения не формализована, то есть теоретически не оформлена (как показывает практический опыт ее реализации), она существует на практике, так как существуют программы и курсы ОДО, отражающие интересы соответствующих институциональных уровней.

Общепризнанным считается, что политика в целом формируется на основе теории вопроса, это

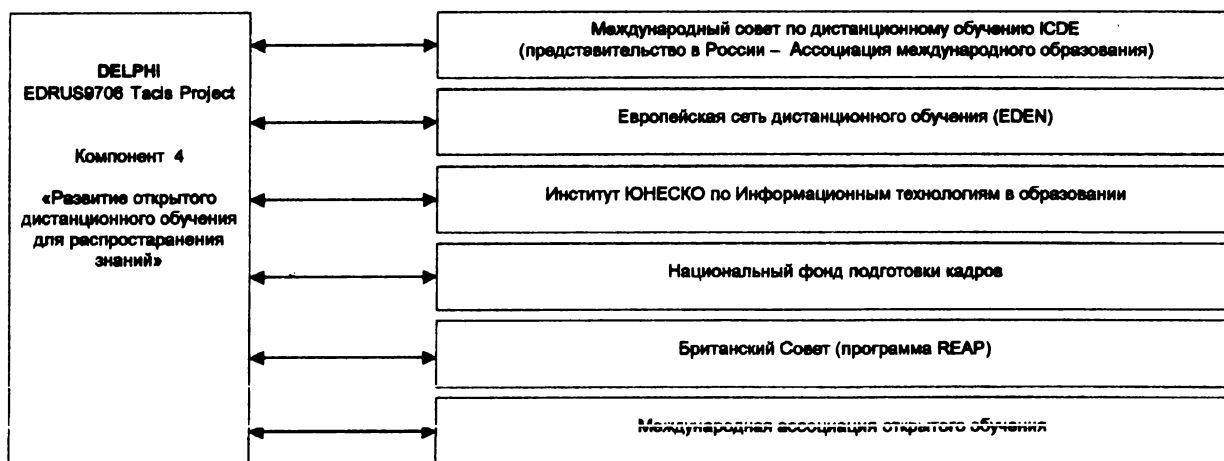


Схема 1. Развитие связей проекта Делфи с международными организациями в области развития открытого и дистанционного обучения

значит, что реализация отраслевой политики зависит от того, на какой теоретической базе отрасли она построена. Политика ОДО, то есть политика одной из сфер образования, также должна основываться на соответствующих теоретических, концептуальных положениях.

Следует отметить, что в последнее десятилетие разработка концептуальных положений ОДО ведется очень активно. Университеты, ассоциации, центры, даже отдельные эксперты или исследователи пытаются дать свое понимание, видение ОДО и связанных с ним понятий. Многогранность взглядов отражается и во множестве подходов к пониманию и осмыслению открытого и дистанционного образования.

Формирование концептуальных подходов развития ОДО происходит не столько в закрытых кабинетах, сколько на конференциях и семинарах. Например, ежегодно проводятся конференции таких международных организаций как Европейская Ассоциация дистанционного обучения или Международного совета по дистанционному обучению. Основные темы конференции: вопросы методологии, организации и перспектив развития дистанционного обучения, проблемы качества образования, возможности и перспективы развития образовательных сетей, стратегии развития открытого и дистанционного обучения в российском образовательном сообществе. Представители коллектива 4-го компонента принимали активное участие в различных международных форумах, посвященных ОДО (например, участие в конференции EDEN, проходившей в октябре в МГУ, конгрессе «Интернет в образовании, экономике, искусстве», организованном ЮНЕСКО, Институтом Гетте и Российским университетом дружбы народов).

Конференции развивают поле ОДО, стимулируют процесс создания системы, вызывают инициативу, обогащают опытом участников процесса. Такого рода конференции позволяют повышать эффективность через обмен опытом и экспертами, создавать неофициальные среды общения. Однако, чаще всего на конференциях рассматриваются методические и технические вопросы: развитие мирового информационного сообщества, создание учебной среды, разработка образовательных программ, вопросы качества и стандартизации, глобальные и локальные системы, коммуникации и оборудование, технологии и методики и другие. Естественно организаторы подобных конференций проводят свою политику ОДО, отражающую скорее всего корпоративные, а не общественные интересы.

Неустойчивость концептуальных основ ОДО следует рассматривать не только как результат постоянного развития ОДО, но и в связи с тем, что ОДО может являться частью процесса формирования новой модели образования, нацеленной на изначальное планирование карьеры, то есть нацеленной на получение потребителем только такого образования, применение которого принесет ему ожидаемый доход. В этой модели, максимально приближенной к реальной экономике, четко просматриваются основные агенты: производители и потребители. Формируется рынок с его законами спроса и предложения. Поэтому образовательные курсы и программы следует рассматривать не иначе как продукт, предназначенный для рынка, производимый и реализуемый как товар в соответствии с законами рынка. В этой модели уже по-другому выглядит роль преподавателя как разработчика обучающего материала, как автора дан-

ного продукта с соответствующими правами. В этой модели появляются и другие участники процесса образования, такие как менеджер – организатор всего процесса, продавец образовательных услуг, техник-администратор и другие.

Очевидные перспективы развития этой модели приводят нас к выводу о необходимости рассматривать политику ОДО с различных точек зрения. Во-первых, в стратегическом плане, учитывая противоречие между рыночными ограничениями на образование и растущей открытостью на информационные ресурсы. Во-вторых, с точки зрения практических решений для действующих коллективов в области ОДО.

Средства для реализации политики

Выработка мер политики ОДО и установление приоритетов в первую очередь связана с определением целей и выяснением ресурсных ограничений на их достижение. Фундаментальной проблемой выработки политики ОДО является склонность основных участников процесса исходить из потребностей, а не из возможностей. Это подводит нас к рассмотрению вопроса: «Для чего нужна политика в области ОДО?» Ответ на данный вопрос строится на некоторых фундаментальных понятиях разграничивающих, во-первых, ОДО как «продукт» и как «результат», и, во-вторых, две стороны эффективности процесса ОДО: эффективность как «рациональность» (экономическая обоснованность) и эффективность как «целесообразность».

Выработка мер политики прежде всего связана с поиском средств для ее реализации, то есть каждое решение о проведении расходов на осуществление политики ОДО должно иметь финансовое обеспечение. Поэтому встает вопрос: за счет каких средств может развиваться ОДО?

Во многих странах инициативы развития ОДО не реализовывались или реализовались не в полной мере по причине того, что инициаторы руководствовались скорее «потребностями», чем «возможностями». Несмотря на то, что российское правительство неоднократно указывает на ограниченность «возможностей», или ресурсов (т.е. ожидаемых бюджетных поступлений) государственные Университеты, разработчики программ и курсов ОДО в своих заявках на программы неизменно ориентируются на «потребности». (В данном случае показательным является пример амбициозных заявок от вузов в несостоявшуюся Федеральную

программу создания единой системы дистанционного образования РФ). Ожидание государственного финансирования приводит к общему снижению потенциальной отдачи от самого процесса развития ОДО и потере существующих возможностей. С другой стороны, некоторые государственные и особенно негосударственные Университеты решают вопросы финансирования развития ОДО за счет собственных ресурсов сотрудничества с коммерческими структурами и путем борьбы за зарубежные гранты.

Каждый из этих подходов легко понять. Министерству образования постоянно приходится решать такие проблемы, как недостаточность внутренних поступлений, бремя обслуживания коммунальных платежей и растущие запросы потребителей бюджетных ресурсов. Так как Министерство образования несет ответственность за макроэкономические последствия образовательного процесса в целом, ему ничего другого не остается, как придерживаться принципа «возможностей», действуя в рамках установленного потолка бюджетных расходов. Кроме того, Министерство образования несет бремя обязательств, на выполнение которых не имеют достаточных ресурсов, при этом ему приходится повседневно иметь дело с последствиями недостаточности ассигнований. Рост спроса на образовательные услуги, эксплуатационные расходы по содержанию имущества, непредвиденные кризисные ситуации – все это еще больше истощает и без того скудный бюджет на образование. Поэтому ожидать существенного бюджетного финансирования развития ОДО представляется малопривлекательным занятием. Однако утверждать, что «возможностей» вообще нет, так же было бы ошибкой. Просто возможности многоканального финансирования нужно находить, как на внутреннем, так и на внешнем поле, причем применяя системный подход, вплоть до их прогнозирования. Прогноз «возможностей» – учитывая как внутренние, так и внешние источники ресурсов – должен войти составной частью разработки политики ОДО на любом уровне.

Другой вопрос связан с «потребностями», которые должны быть распределены по приоритетам в соответствии с имеющимися ресурсами. Весь этот процесс должен быть организован так, чтобы побудить Университеты пересмотреть свои обязательства и их ресурсообеспечение, более активно развивая сотрудничество с предприятиями и местными администрациями, как с потенциальными оптовыми заказчиками на курсы ОДО.

Оценка политики

Один из первых вопросов, которым должны ставить разработчики политики ОДО, состоит в следующем: развивается ли процесс ОДО в нужном направлении, и удовлетворительны ли темпы этого развития? Им необходимо оценить не только внутреннее направление его развития, но и внешнее. Например, оценить использование сотрудничества российских университетов с зарубежными, в осуществлении проектов экспорта или импорта курсов ОДО.

Провести такую оценку целесообразности политики ОДО можно с помощью показателя «надлежащих усилий», применяемого в методике анализа эффективности бюджетной политики. Под «надлежащими усилиями» понимаются меры, направленные на получение дохода, и являющиеся реалистичными, то есть стоимость обучения должна быть доступной для каждого конкретного рынка. Должны быть такие группы покупателей образования, которые в реальности могут оплатить обучение. Слишком высокая плата за обучение может оказаться не очень эффективной, с точки зрения поступлений. Причиной может быть, например, повсеместный отказ от предлагаемой программы.

Еще один критерий оценки ОДО – экономическая отдача государственных расходов на развитие ОДО. Оценка этого критерия предполагает анализ системы ОДО в следующих двух аспектах: во-первых, процесс отбора заявок на программы ОДО для государственного финансирования; во-вторых, наблюдение за реализацией этих программ, имеющее целью установить, достигается ли необходимый уровень эффективности затрат при выполнении поставленных задач.

Одним из основополагающих аспектов формирования политики ОДО, принципиально важным для рационального развития системы ОДО, является культура принятия мер, основанная на строгой дисциплине. К таким мерам следует относить любые решения о введении новых или видоизменении старых государственных программ или проектов в области ОДО.

В результате, можно сформулировать следующее необходимое условие разумной политики ОДО: согласованный процесс принятия решений правительством в относительно короткий отрезок времени. Иначе говоря, любые предлагаемые меры политики ОДО рассматриваются и «взвешиваются» по отношению друг к другу в рамках процесса, устанавливающего приоритеты в образовании.

Миссия проекта DELPHI в политике ОДО

Вопросы развития политики ОДО являются составной частью деятельности 4-го компонента проекта DELPHI, которая включала:

- ♦ стимулирование развития ОДО не только в запланированных пяти пилотных регионах РФ – Санкт-Петербурге, Екатеринбурге, Самаре, Новосибирске, Республике Коми, но и в Москве, Ярославле, Томске,
- ♦ разработка методического обеспечения подготовки кадров для ОДО,
- ♦ подготовка более 70 сертифицированных специалистов для ОДО,
- ♦ разработка технологии производства комплексов учебно-методических материалов (КУММ),
- ♦ подготовка, сертификация 14 КУММ, их апробация в пилотных регионах,
- ♦ создание пяти региональных ресурсных центров ОДО и центра международных проектов,
- ♦ формирование сетевого консорциума (концептуальные положения и пути формирования которого изложены в совместной статье Лурдес Гуардия Ортис).

Этот перечень направлений деятельности коллектива европейских и российских экспертов данного компонента являлся не простым отражением технического задания проекта, а своего рода политикой поддержки индивидуальных и коллективных инноваций в области образования в интересах участвующих в проекте Университетов и бенифициария.

Проведенные за год пять крупных специализированных международных семинара, зарубежные стажировки, многочисленные региональные совещания, семинары и мониторинги были направлены на формирование корпоративности, общего уровня понимания участников проекта и определение позиции коллектива 4-го компонента в развивающейся международной системе ОДО.

Проблема альянсов в развитии ОДО является неотъемлемой составляющей политики ОДО и темой любой организации, занимающейся этой технологией обучения, так как наиболее эффективное обучение достигается лишь при наличии широкой сети распространения, которая формируется самостоятельно или на основе партнерства с другими Университетами и организациями. Установлены рабочие отношения с руководством Министерства образования РФ и управлениями образования регионов активности всего проекта DELPHI.

Вопросы политики ОДО и непосредственно менеджмента компоненты являлись составной частью помощи, оказываемой экспертами из Университета Бокони, Шентера (Италия), АБУ-консалт (Германия). Международный аспект деятельности компонента 4 развернулся в целую сеть отношений (Схема 2), потенциал которой планируется использовать в рамках создаваемого при управлении международного сотрудничества Министерства образования РФ Центра международных проектов.

Вопросам политики ОДО было посвящено специально организованное в октябре 1999 года в Москве командой 4-го компонента DELPHI Первое российско-европейское совещание по вопросам политики в области открытого дистанционного обучения, в котором приняли участие 11 европейских и 21 российских эксперта. Данное совещание инициировало постановку следующих вопросов политики ОДО:

- ◆ Как воспринимается проблема развития ОДО, на сколько она значима для каждого из уровней управления?
- ◆ Какие вопросы решает политика ОДО, понятны ли ее цели и является ли проблемой разнообразие целей?
- ◆ Как развиваются национальные и региональные системы ОДО, на сколько темы развития ОДО в Российской Федерации

отличаются от темпов развития ОДО в Европейских и других странах?

- ◆ Как развитие ОДО соотносится с общей Доктриной образования и концепцией Модернизации образования РФ?
- ◆ Какую политику должны принимать правительство и региональные власти, чтобы внедрение проектов ОДО в университетах проходило без осложнений?
- ◆ Какие лица содействуют развитию ОДО, а какие тормозят?
- ◆ Кто является истинным партнером государственных органов в развитии ОДО?
- ◆ Каким образом можно изменить отношение классических вузов к ОДО?
- ◆ Должно ли правительство способствовать сотрудничеству Университетов в развитии ОДО или поддерживать конкуренцию?
- ◆ Какие шаги должно предпринимать правительство и региональные администрации для облегчения новых подходов в развитии доверия и престижа ОДО?

Поиск ответов на поставленные вопросы непростая задача, но коллектив проекта DELPHI отводит значительное количество ресурсов на ее решение, в частности, на осень 2000 года запланировано проведение 2-го российско-европейского совещания по вопросам ОДО.